

ЗАВИСИМОСТЬ МЕЖДУ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ СТРУКТУРОЙ И АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛЕНИЕМ

Дь. Крайко

Оценка факторов влияющих на систему административного управления

При определении границ административных единиц следует принимать во внимание многочисленные требования, факторы причём нет ни одного принципа или условия, проявляющегося в полной мере, или такого фактора, влияние которого само по себе было бы определяющим.

Условия, влияющие на определение границ областей, часто противоречат друг другу, а в силу влияния уже сложившихся условий осуществить новые требования, создать наиболее оптимальную территориальную систему можно лишь путём компромиссных решений. Например, в сложившейся уже системе населённых пунктов определяющая роль принадлежит областным центрам, не зависимо от того, каким бы мы ни представляли будущее административное деление. Поскольку эти центры нельзя поднять и переместить в соответствии с принципом оптимальной транспортной доступности, можно лишь «подгонять» к ним границы, что приводит к тому, что на практике снижается степень влияния других многих важных требований. То же относится и к зонам тяготения: в зависимости от географического расположения областных центров всегда имеют место слабо притягиваемые, периферийные территории, которые часто подвергаются более сильному притяжению со стороны соседних областных центров, что затрудняет решение вопроса об их административной принадлежности; поэтому зону тяготения тоже нельзя считать единственным мерилем.

Основную и наиболее важную информацию для установления границ административных единиц даёт, бесспорно, анализ сети населённых пунктов, поскольку между этими двумя системами существует самая тесная связь. Тем не менее в ходе своих исследований мы подходили к данной теме с другой стороны, что объясняется следующими причинами:

- связь между системой населённых пунктов и системой административного управления изучается другими институтами и нет никакой необходимости вести параллельную работу;
- для осуществления реформы административного управления необходима предварительная широкая исследовательская работа, необходимо вскрыть все те важные взаимосвязи, которые влияют на систему административного управления;
- мы считаем полезным сравнить предложения, разработанные с точки зрения населённых пунктов, с представлениями, разработанными на основе другой концепции, принимающей во внимание и другие точки зрения.

Вероятно, такое сопоставление выявит как общие для обеих концепций положения, взаимно подтверждающие свою правильность, так и расхождения, определяющие области дальнейшего изучения, исследования.

Естественно, в своей работе мы всесторонне опираемся на связанные с административным управлением научные результаты и во многих отношениях затрагиваем и систему населённых пунктов. Так, например, мы анализировали сферу транспортного притяжения населённых пунктов, транспортную доступность областных центров, пригородные посёлки, процесс интеграции сельских поселений и т. д., то есть вопросы, связанные с другими областями наших исследований.

Вопрос таксонометрических степеней

Система управления и система представительства требуют ступенчатого членения. На нижнем уровне основными единицами, ячейками управления являются сёла или сельские объединения. В ходе своих исследований мы не останавливаемся на вопросе управления населёнными пунктами, это не входит в сферу наших задач, что, однако, отнюдь не означает, что мы не считаем эту область важной. Традиционные рамки среднего уровня раньше означали районы, однако в силу изменений, произошедших в системе связей сети населённых пунктов, реорганизации и других социальных явлений эти рамки стали узкими. В последние годы наблюдается определённый существенный процесс, а именно: с одной стороны, во многих случаях изменилась, чаще расширилась территория районов, с другой стороны, в ряде случаев находящиеся под сильным притяжением городов поселения вывели из компетенции районов и в качестве пригородных поселений административно подключили к центрам.

Обе стороны процесса содержат и положительные черты и в то же время привели, естественно, и к новым противоречиям.

Рост территории районов соответствует изменениям, произошедшим в жизни нашего общества, более благоприятным условиям управления, сформировавшимся в ходе технического развития, и до некоторой степени способствовал снижению аппарата управления. Одновременно в качестве отрицательного фактора наблюдается учащение поездок в центр с целью решения различных дел, и увеличение дальности поездок. С одной стороны, со стороны государства, наблюдается некоторая экономия, с другой стороны, со стороны населения, — повышение расходов. Это противоречие говорит и в пользу того, что нельзя безгранично расширять территорию районов, это расширение корректируется повышением средней дальности поездок в центр. Указанное противоречие мы принимали во внимание в ходе своих исследований в области управления на среднем уровне.

Формирование пригородных поселений представляется целесообразной инициативой, сплачивает жизнь города и окрестности, благоприятно влияет на возможность решения официальных дел и до некоторой степени снижает численность административного аппарата.

На основе этих благоприятных наблюдений Верховный Совет с 1-го января 1984 года отменил районы, вместо которых формируется система пригородных поселений.

Итак, на среднем уровне управления самой жизнью, практикой была найдена новая форма решения проблемы. Этого нельзя сказать относительно высшего уровня — областной системы, где за истекшие 30 лет произошли лишь незначительные изменения. Отнесение района Кестхей к области Зала в масштабах страны представляется лишь скромным начинанием, коррекцией. Тем не менее этот факт имеет большое значение, служа примером в пользу того, что границы области тоже не являются неизменными и что без крупных реорганизаций, без материальных затрат можно совершенствовать областное деление. С нашей точки зрения это важно и потому, что даёт надежду на возможность осуществления наших соответствующих предложений относительно других областей.

Таксономические единицы административного управления с точки зрения их круга задач выполняют различные функции, тем не менее во многих отношениях они зависят друг от друга.

Размер областей

Различие в территории самой маленькой области страны (Комаром) и самой большой (Бач-Кишкун) довольно большое, почти четырёхкратное, однако в общем области имеют приблизительно одинаковую территорию, в среднем около 4700 км². Подобное положение наблюдается и относительно населённости областей. Численность населения самой населённой области Пешт приблизительно в 3,5 раза выше численности населения области Ноград, в среднем же численность населения областей составляет 450 тыс. человек.

В течение последнего столетия размер областей изменился незначительно, в то время как задачи и условия территориального административного управления претерпели значительные изменения. Интересно, что ни развитие железнодорожного и позже автомобильного транспорта, ни распространение телефонной сети не вызвало более существенных изменений в этой области.

Такой консерватизм областей объясняется социальными причинами. Веками области являлись органами власти феодального господствующего класса и сравнительную автономию областей господствующий класс использовал в целях усиления своих господствующих позиций. Этот господствующий класс боялся социальных изменений и в изменении областного управления видел ущемление своих привилегий.

В период между двумя мировыми войнами к этому присоединилась политика постоянной ревизии территории. Таким образом, в основном в силу общественных причин сконцентрировалась областная сеть в размере, превосходящем технические условия.

Сформировавшийся к настоящему времени размер областей зависит в первую очередь от исторических факторов, а также изменяющихся в ходе исторического развития общественных, политических факторов. В то же время практика свидетельствует о том, что помимо этого важными факторами, влияющими на формирование величины области, являются структура поселений и рельеф.

Для меньших областей страны, как Ноград, Ваш, Зала характерны сильно расчленённый рельеф и в основном сеть мелких деревень, в то время как об-

ласти Бач-Кишкун, Хайду-Бихар и Пешт характеризуются как раз противоположными показателями, Величина областей, представляющих исключение, как, например, Боршод-Абауй-Земплен является исторически обусловленной (об этом говорит и само название).

Этими примерами мы стремились проиллюстрировать, что при изменении границ областей следует принимать во внимание и конкретные данные (транспортная сеть, природно-географические данные, структура поселений и др.).

С течением времени факторы, влияющие на размер областей, изменяются, а потому необходимо вновь пересмотреть этот вопрос. Каковы те важнейшие факторы, которые способствуют увеличению размера областей?

— Развитие транспортных и коммуникационных средств открывает возможности осуществления управления всё большими территориями при сравнительно том же аппарате. Например, расширение автобусной сети облегчает транспортную доступность центров и в том случае, если дальность поездок теперь больше, чем была два десятилетия назад.

— Большинство институтов, имеющих территориальную компетенцию, вышло за границы областей и распространяется на 2 или 3 области. Число таких институтов за последние десятилетия значительно возросло, что свидетельствует о том, что при современном уровне развития техники институты, охватывающие большие территории, являются более эффективными.

— За истекшие три десятилетия изменилась структура нашего общества, например, с осуществлением коллективизации сельского хозяйства существенно упростились задачи сельского и пригородного управления.

— Реформа административного управления даст возможность областным советам осуществлять более упрощённые функции на большей по сравнению с настоящим временем территории при почти таком же аппарате, а это означает, что в масштабах страны административное управление может успешно осуществляться при значительно меньшем аппарате и меньших материальных вложениях.

Областные региональные планы для более крупных территориальных единиц могут быть лучше и точнее разработанными, дают возможность в большей степени концентрировать внимание на основные задачи, поскольку более укрупнённая территориальная единица располагает и большей материальной базой. Развитие сети поселений и транспортной сети, как и других инфраструктур, на территории, охватывающей 2—3 области, легче осуществимо средствами совета, чем до настоящего времени.

В дальнейшем будет наблюдаться тенденция усиления перечисленных факторов, более того, они дополняться другими условиями подобного направления. В то же время ряд других факторов обуславливает сохранение существующих сейчас размеров областей или лишь очень незначительное расширение их. Сюда относятся следующие факторы:

— как мы уже упоминали, на размер области в значительной степени влияет таксономическая система. Роль прежних районов будут играть системы пригородных поселений, а потому не представляется целесообразным значительное увеличение размера территории областей, так как в противном случае существенно возрастёт число единиц, подлежащих управлению, что затруднит деятельность всего механизма управления.

— Органы советов являются необходимыми, чрезвычайно важными опорными пунктами социалистической демократии. Через них обеспечивается реализация демократизма, участие масс в осуществлении власти, и одновременно они являются факторами, способными приводить в движение, активизировать общество.

В сознании венгерского народа, в его эмоциональном мире такие крупные территориальные единицы, как Задунайский край, Большая или Малая Венгерская низменности и т. д. не смогли укорениться как понятие, олицетворяющие землячество, нет местного патриотизма в таких масштабах, в то же время такие более мелкие территориальные единицы, как, например, Вихаршарок, Саболяч и т. д. население больше чувствует своими родными местами, гордятся тем, что являются их выходцами, взятый в более узком смысле слова патриотизм часто более активизирует их усилия в труде на благо родины. В том случае, если органы советов работают в рамках исторически сформировавшихся и традиционно единых территориальных единиц, им легче привлечь и активизировать массы в целях решения той или иной задачи. Это в основном субъективные факторы, но пока они проявляются, целесообразно принимать их во внимание.

— Территориальный синтез, систему связей экономической территориальной структуры легче создать на уровне подрайонов, поскольку эти единицы намного более однородны, чем мезорайоны, а потому их легче привести в соответствие с границами областей.

— Региональное планирование включает много таких процессов, которые не ограничиваются пределами области, а потому их влияние можно точнее фиксировать на уровне мезорайона. Однако в силу самостоятельного, специфического направления развития подрайонов наряду с одним общим планом целесообразно разрабатывать и отдельные региональные планы. Если области относятся к данной территориальной единице, осуществление этих планов представляется более гарантированным. Путём соответствующей координации территориальные процессы на региональном уровне легко прослеживаются.

— При теперешней системе областного деления легче обеспечить оптимальную величину средней дальности поездок. На уровне регионов эта дальность значительно повышается, довольно большие территории оказываются трудно достижимыми, далеко отстоящими от центра периферийными территориями.

— Механизм административного управления и величина областей представляют собой органическое единство. При городском совете существует ряд таких отделов, работа которых на больших территориях была бы значительно сложнее. Сюда относятся в первую очередь такие отделы, как образования, здравоохранения, сельскохозяйственный и т. д. То же относится и к некоторым институтам областного значения, как, например, областной суд.

— При осуществлении реформы административного управления также проявляется стремление провести реорганизацию так, чтобы при минимальных материальных затратах добиться значительных преимуществ. Формирование больших территориальных единиц путём объединения двух-трёх областей, полное изменение существующего в настоящее время положения было бы связано с огромными материальными вложениями без гарантии того, что новая система будет намного эффективнее действовать и в короткий срок будет спо-

собна возместить затраты. Далее, в последующее десятилетие наша страна вряд ли будет в таком экономическом положении, при котором возможно было бы начать столь серьёзные преобразования, не говоря уже о возможных серьёзных последствиях влияния этого процесса на общество.

Размещение областных центров

В ходе истории развитие городов было невыровненным; в силу этого, с одной стороны, а также в силу изменения границ областей, центр области перемещался. Так, например, в области Чонград центром были Сентеш, Ходмэзёвашархей, в настоящее время Сегед.

В течение трёх последних десятилетий все без исключения областные центры развивались настолько динамично, что ни в одной области не появилось нового претендента на роль центра. Отсюда следует, что и в том случае, если тот или иной центр не совсем отвечает предъявляемым требованиям, настоящие областные центры следует считать основополагающе важным фактором, исходным моментом, и при коррекции границ областей с этим надо считаться, Немыслимо вести изменение административного деления таким образом, что сначала составим представляемое идеальным областное деление, а потом выберем центры.

Одним из важных требований в отношении областных центров является их транспортная доступность. К сожалению, принципу оптимальной доступности в полной мере не соответствует ни один областной центр, хотя сравнительно благоприятными в этом отношении являются Дебрецен, Печ, Капошвар, где наблюдаются наименьшие расхождения амплитуды колебания между наиболее удалёнными и наиболее близкими границами и где средняя дальность поездок является наиболее благоприятной. С точки зрения доступности неблагоприятным является месторасположения гг. Дёр, Кечкемет, Сольнок, Татабана. Географическое положение других областных центров также отклоняется от геометрического центра, но это отклонение не так велико (*табл. 1.*).

Сами по себе приведенные данные дают неполное отражение положения, поскольку перечисленные города обычно являются и транспортными узлами. Это, естественно, означает большие преимущества в доступности, в ряде случаев обеспечивая даже лучшую по сравнению с геометрическим центром доступность, который с транспортной точки зрения имеет периферическое положение. Поэтому мы исходим из средней дальности поездок населения, так как этот показатель в случае изменения границ области служит сигналом того, в благоприятном или неблагоприятном направлении изменилось положение.

Оценка областных центров с точки зрения их сфер притяжения также даёт очень дифференцированную картину. Региональные центры полностью распространяют своё притяжение на всю территорию, из следующих по величине городов Ниредьхаза также (поскольку к востоку от неё в области нет подобного по величине населённого пункта), а в случае остальных центров наблюдается уже значительное перекрытие сфер притяжения. Если возьмём, к примеру, Кечкемет, то, не принимая во внимание исходящие из административного управления элементы притяжения, надо отметить, что территория Байа одинаково связана и с Печем, и с Сегедом; в случае Секешфехривара район Бичкеи, в случае

Таблица 1

МАКСИМАЛЬНАЯ И МИНИМАЛЬНАЯ УДАЛЁННОСТЬ ГРАНИЦ
ОБЛАСТИ ОТ ЦЕНТРА

Область	удалённость		отношение
	максим.	миним.	
Бараня	24	70	2,9
Бач-Кишкун	8	152	19,0
Бекеш	21	87	4,1
Боршод-Абауй-Земплен	27	113	4,2
Чонград	13	74	5,7
Фейер	10	65	6,5
Дёр-Шопрон	6	114	19,0
Хайду-Бихар	31	71	2,3
Хевеш	12	78	6,5
Комаром	5	79	15,8
Ноград	10	86	8,6
Пешт	20	100	5,0
Шомодь	22	84	3,8
Саболч-Сатмар	19	104	5,5
Сольнок	5	88	17,6
Толна	14	78	5,5
Ваш	11	69	6,3
Веспрем	14	78	5,5
Зала	16	71	4,4
В среднем по стране	15,1	87,4	5,8

Капошвара — окрестности Шиофока, Барча и Чурго, в случае Егера — район Хатвана, в случае Веспрема и Сольнока — северная часть области, а в случае Сексарда и Шалготарьяна — западная часть области представляют собой слабо притягиваемые ими территории.

При корректировании границ областей не может быть безразличным и расположение и сфера притяжения подцентров, более того, следует принимать во внимание и интеграционные связи более мелких центров, поскольку все они представляют единое территориальное целое и их отнесение, принадлежность следует определить на основе ориентации их центров. Это имеет особо большое значение в случае периферийных территорий.

Вопрос о числе функций центров представляет интерес в том отношении, что координация и контроль со стороны совета значительно облегчается в том случае, если большинство функций осуществляется областным центром. Иначе в области Бач, например, функцию административного управления вместо Кечкемета мог бы выполнять, скажем, и Шолтвадкерт, который находится в геометрическом центре.

Что касается роли городов провинциальных областей, в наиболее благоприятном положении находятся региональные центры. Концепция развития сети населённых пунктов страны уравнивает центры высшего уровня и прежние так называемые центры высшего уровня с урезанным полномочием, а в ряде многих поселений выделением соцентров высшего уровня подчёркивает разделение функций в пределах области. Не следует, однако, предполагать, что при этом Секешфехервар и Сексард, например, станут на один уровень, снабжение области осуществляется в разной степени.

*Связь между территориальными производственными
комплексами и областями*

Территориальные производственные комплексы, связанные с одной или несколькими ведущими отраслями, сформировались и в нашей стране. Эти производственные системы тесно связаны с территорией и являются дополнениями к вертикалам. Наиболее крупные вертикалы сложились независимо от существующей системы административного управления. Их территориальное размещение и управление ими выходят за пределы области. Например, вертикал алюминия, границы которого сравнительно легко выделяются, размещается на территории пяти областей.

Добыча угля и опирающееся на это производство электроэнергии охватывает весь промышленный пояс нашей страны и область Бараня, вертикал производства нефти и природного газа распространяется на значительную территорию нашей страны. Примеры можно было бы продолжать, но вывод остаётся тот же, в сформировавшихся в промышленности территориальных связях тоже доминирует вертикальное управление и административное управление не вмешивается в это.

Однако кроме вопроса управления вертикальной системой существует целый ряд вопросов, относящихся к соответствующим административным или другим местным органам. Например, металлургия в области Боршод является частью огромного вертикала, но на месте связана с добычей угля, производством электрической энергии, тесно связана с машиностроением, химической промышленностью и т. д. Сформировавшийся таким образом комплекс, который относится к нескольким главным ведомствам, представляет собой уже территориальную систему, но функционирует ещё практически независимо от административного управления.

Оставаясь на примере области Боршод и продолжая дальше ход рассуждений, следует сказать, что описанная территориальная система нуждается в воде, в рабочей силе, в производственной инфраструктуре, учебных учреждениях и в других видах социальной инфраструктуры, обслуживающей рабочую силу. Их организация, налаживание и увязка, осуществление их работы, защита окружающей среды невозможны без регионального планирования. А это в основном относится к кругу функций совета.

Отсюда следует, что в формировании не обходимых для существования и работы вертикалов условий играет роль и административное управление. Поэтому не является отрицательным тот факт, что в области Боршод большая часть указанной территориальной системы относится к одной области, но в то же время тот факт, что бассейн в Нограде является частью этого комплекса сам по себе не означает достаточного основания для объединения двух территорий, так как многие другие факторы, в том числе и транспорт, говорят против.

В нашей стране мало территориальных производственных комплексов, подобных Боршодскому, большинство территориальных систем, сложившихся в Среднем Задунайском крае, распространяется на три области, на объединение их в единую административную систему этот факт сам по себе ещё не обуславливает, ибо относящиеся к компетенции органов советов задачи можно решить с помощью координации (или комиссии).

Аграрно-промышленные комбинаты, охватывающие значительно меньшие территории, не подлежат управлению со стороны совета, но являются важным фактором при определении сферы притяжения и таким образом косвенным путём служат важным показателем при изменении границ административных единиц на низшем уровне.

Деятельность областей по планированию

Темп и направление экономического развития областей значительно отличаются друг от друга, как экономические единицы, они являются самостоятельными. Этого нельзя сказать о мезорайонах или регионах; как слабые конгломераты, они существуют в основном лишь формально, на бумаге или в словесном употреблении, а не в практической жизни.

Области разрабатывают региональные планы независимо друг от друга, несмотря на стремление к сотрудничеству, недостаточно согласовывали эти планы и по ряду важных вопросов не имели связи между собой. Например, при развитии сети транспорта решающую роль играют местные интересы и часто на границе области излишним является указатель, так как уже по изменению качества дороги видно это. Помимо этого, существует много таких факторов, которые следовало бы исследовать в рамках региона, как, например, развитие сети населённых пунктов, что выходит за пределы одной области. Бросается в глаза неблагоприятное положение периферических граничных территорий.

Также общей проблемой следует считать проблему защиты окружающей среды и природы, использование рабочей силы и согласованное использование прочих источников силы, не говоря уже о работе многочисленных учреждений регионального характера. Лучшей согласованности деятельности областей, направленной на территориальное развитие, способствовало бы усиление функций мезорайона в случае, если бы и на этом уровне были разработаны основные элементы региональных планов.

Работа органов совета затрудняется тем, что отраслевые планы и региональные принципы в практике сталкиваются. Представления относительно территориального развития часто реализуются через отрасли, а потом у органов совета остаётся мало возможностей и средств, способствующих сглаживанию противоречий и реализации региональных планов. Отрасли интересуются только своими специфическими проблемами, вызванные ими региональные процессы стоят в стороне от них, а отсюда следует, что в рамках одной территориальной единицы между отраслями нет нужной согласованности. Например, инфраструктура не могла развиваться в таком же темпе, как промышленность и сельское хозяйство, в сети населённых пунктов хорошо известно, что сельские области отстали от темпа урбанизации, развитие мелких городов отстаёт от развития областных центров и т. д.

Функционирование и развитие отраслей лишь отчасти зависит от органов совета, в большинстве областей лишь около половины промышленности относится к ведомству советов.

Не лишена трудностей и деятельность советов по региональному планированию.

Эти планы содержат в основном территориальное распределение отраслевых предписаний и не содержат все территориальные процессы, что дало бы возможность выявить полезные, подлежащие усилению, и нежелательные, которые следовало бы ослабить или прекратить. Не вскрываются должным образом и территориальные различия. Так, например в планы всех трёх областей Южной Венгрии включена задача снижения миграции населения из сельских областей, но не говорится о том, какие различия в территориальном отношении имеются здесь и каковы конкретные формы решения проблемы.

Много неясности и в вопросе оценки будущего хуторов. План развития сети населённых пунктов дифференцированной и подробней определяет задачи, но вызывает опасение возможность того, что функция и размер, усиленное подчёркивание места, занимаемого в иерархии, затеняют важность других региональных черт и особенностей и в ходе осуществления делает эту концепцию жёсткой.

В этой области не все возможности исчерпали исследователи. Ведь проще изложить один отраслевой вопрос, чем вскрыть всю систему территориальных связей, сложную взаимозависимость их влияния в том или ином процессе, а ведь без региональных исследований невозможно правильно определить цели территориального развития.

На смену экстенсивного развития отраслей пришёл период интенсивного развития, что поставило новые задачи и перед территориальным развитием, что, естественно, требовало применения новых методов решения. Вместо количественного роста, всё большее значение приобретают качественные преобразования, всё большее внимание уделяется экономическим и социальным процессам, в силу чего существенно возросли роль и значение региональных исследований.

Этот же процесс возлагает большую ответственность на областные советы при разработке региональных планов, значительно повышает значение этой работы, большое значение приобретает лучшее использование местных возможностей.

Экономические территориальные структуры и другие территориальные структуры часто не покрывают друг друга, ведь они имеют разное назначение, свои определённые задачи и соответственно этому стремление к оптимальному размеру, а потому закономерно не может иметь места одинаковая территориальная группировка. Справедливо возникает вопрос о том, можно ли требовать, чтобы границы области зависели от экономических структур, совпадали с ними в условиях, когда между ними нет нужной согласованности и когда и относительно направления изменения часто наблюдаются противоположные тенденции? Далее, сформировался ли, существует ли неразрывная связь с тем или иным элементом территориальной структуры?

Связь существует, и хотя она не может быть названа тесной, экономические структуры не являются независимыми. Экономические территориальные структуры в пространстве и во времени сформировались не независимо друг от друга, они в значительной степени зависят от других структур, следовательно, существует организационный принцип, но он не детерминирует величину территории. Наряду с сетью населённых пунктов, основополагающе важными являются транспортная сеть и другие виды производственной инфраструк-

туры. В тесной связи с ними происходило размещение промышленности и формирование её системы связей.

В Задунайском крае и на севере Венгрии инфраструктура часто формировалась с ориентацией на минеральные ресурсы, а в Алфёльде промышленность формировалась, ориентируясь на существующую сеть населённых пунктов и транспорта.

Миграция населения, система управления, социальная инфраструктура и её институты (сюда можно отнести отраслевые районы, зоны тяготения) зависят от границ поселений и во многих отношениях ориентируются на них.

Административное распределение в большей или меньшей степени зависит от перечисленных территориальных структур. Насколько тесной должна быть эта зависимость? Как показывает практика, из числа основных структур административное управление находится в наиболее тесной связи с сетью населённых пунктов и транспортом и в то же время очень индифферентна его связь с территориальным распределением промышленности и системой управления ею. Следует подчеркнуть, что эта связь может быть очень прочной, но территориально ни одна из них не детерминирована. Например, без учёта зон тяготения не целесообразно изменять границы области, поскольку населению далеко не безразлично, к какой области оно относится, но в то же время эти зоны не определяют размер территории той или иной административной единицы.

Описанная тенденция не означает, что административное деление может включать единицы произвольной величины или быть полностью индифферентным; относительно элементов территориальной структуры хотим отметить лишь то, что ни один из них не может быть определяющим, хотя такой вывод представляется упрощением действительной очень сложной системы связей. Далее, границы территориальных единиц также могут меняться в зависимости от сферы их задач и механизма управления.

В системе связей между экономическими территориальными структурами и административным управлением сформировалась определённая иерархическая последовательность, которая, однако, не является абсолютно стабильной, в разных случаях и в разных местах она может изменяться, что и обуславливает необходимость вскрытия всех факторов, соответствующей оценки конкретных условий в целях отыскания наиболее рациональных решений.

Такого административного деления, которое полностью удовлетворяло бы все описанные выше требования, не может быть. Бесспорно, все эти требования или факторы являются составными элементами территориального распределения труда и было бы желательно, чтобы они были территориально согласованными, однако такое требование никогда не проявлялось и отдельные элементы развивались самостоятельно, формируя свои системы связей практически независимо друг от друга. Большинство экономических территориальных структур выходит за границы областей, существуют почти независимо от них и согласованность между ними практически невозможна. В то же время наблюдаются и трудности иного порядка. Например, развитие сети населённых пунктов, в том числе и областных центров, в течение десятилетий ориентировалось на существующее сейчас административное деление, соответственно этому формировали круг своих задач, а отсюда следует, что если размеры областей

будут увеличены в 2—3 раза, региональные центры не в состоянии будут решать возросшие задачи.

Противоречия, имеющие место в территориальной структуре современной системы административного управления, можно решить или по крайней мере сгладить за счёт компромиссных решений. Мы считаем, что ни одру экономической территориальную структуру нельзя признать абсолютной и неизменной, равно как и придавать ей абсолютно решающее значение при изменении прежних территориальных границ или формировании новых административных единиц. Это привело бы к тому, что при решении одних противоречий в обязательном порядке возникали бы новые противоречия. Изменения представляются целесообразными лишь тогда, когда с их помощью открывается возможность добиться значительного снижения существующих грудностей.

Связь между экономическими районами и административным управлением *

Экономические районы являются основными единицами территориального распределения труда, а значит, представляют собой не один элемент экономической территориальной структуры, откуда следует, что их связь с единицами административного управления следует считать особой. В связи с этим в настоящее время существует большая полемика, в силу чего считаем нужным несколько более подробно остановиться на этом вопросе.

В сборнике «Территориальные исследования» за 1982 г., № 5 в номере, рассматривающем экономические районы, П. Белуски решительно утверждает, что в нашей стране экономических районов нет. Эту точку зрения разделяют многие другие исследователи или придерживаются подобного мнения, хотя и на основании другого подхода к вопросу. По всей вероятности, этот спор не прекратится и в ближайшем будущем, тем не менее, мы не можем обойти этот вопрос, ибо, если признать, что экономические районы не существуют, то совершенно напрасно, бесполезно говорить об их связи с административным управлением.

Не хотим здесь оспаривать все точки зрения, отрицающие существование экономических районов, а остановимся лишь на наиболее важных.

Можно только приветствовать открытие на страницах сборника «Территориальные исследования» полемики относительно признания или непризнания факта существования экономических районов, ибо экономическая география, как и другие науки, не может развиваться без спора, а за последние 20 лет это, к сожалению, редко имело место.

Белуски и другие свою отрицательную точку зрения относительно экономических районов подтверждают следующими положениями.

— Региональные исследования в нашей стране с самого начального периода до настоящего времени в методике и в своих основных принципах дословно копировали и применяли советский опыт.

— Принципы, сложившиеся в отечественном региональном исследовании в различные периоды, включали ряд противоречий.

— Развитие общественного разделения труда в истории только в исключительных случаях и странах (Советский Союз) привело к созданию экономичес-

ких районов, Далее, в последнее время территориальная специализация не усиливается, а, наоборот, ослабляется, в первую очередь, под влиянием международной интеграции.

— Как показывают исследования последних лет, внутренние связи областей слабые.

— Районы по планированию в практике не функционируют, связь относящихся к ним областей слабая, нисколько не прочнее, чем с другими частями страны.

— Отечественное региональное исследование, хотя и публиковало несколько проектов, но ни один из них не был научно обоснован, практически региональные исследования исчерпали себя, не сумев создать ни одного приемлемого деления.

— Некоторой результативности отечественные региональные исследования добились в связи с исследованием микрорайонов, но при этом пришлось отказаться от «классических принципов», поскольку микрорайоны практически считаются зонами тяготения.

— Отечественные региональные исследования велись с разной интенсивностью и с переменным успехом, но в то же время и практика не всегда ставила ясно выраженные задачи. В начальных исследованиях 50-ых годов и связанной с ними полемике имели место дагматизм, прямое копирование советского опыта, отход от фактов, более того, в ряде случаев наблюдалась слабая подготовленность и нехватка специальных знаний. Этого нельзя отрицать, но о какой отрасли экономической географии нельзя сказать то же самое? Разве география населённых пунктов прошла не ту же школу? В этой области тоже можно найти целый ряд существенных противоречий, однако на этом основании никто не сделал вывода о том, что нет зон тяготения. В ходе поисков правильных путей развития существенные противоречия носили на себе и общественные науки.

Начиная с 60-ых годов, экономические региональные исследования уже выделяют принципиальные вопросы, вытекающие из отечественного опыта. В дальнейшем относительно микрорайонов отечественные исследования полностью базируются на собственных методах, ибо советский опыт невозможно было перенимать уже потому, что его — в силу различий масштабов — и не могло быть. (В 70-ых годах исследования микрорайонов велись в Литовской ССР, а в настоящее время их начинают вести и на некоторых других территориях.) Математическую модель специализации мы заимствовали у английского исследователя Джона Н. Х. Бриттона, развив её дальше.

Естественно, что в Советском Союзе и в наши дни очень активно занимаются региональным исследованием; за истекшие 60 лет сформировалось так много направлений, что уже это само по себе затрудняет слепое копирование советского опыта. Для этого нужно бы было в обязательном порядке принять то или иное из существующих в Советском Союзе направлений, чего наши критики пока не могут доказать.

Основные категории экономического региона, как специализация, комплексикация, таксономический вопрос и др. в сущности не очень изменились, ибо не было необходимости в их пересмотре. Если относительно той или иной категории выяснилось бы, что со временем она существенно изменилась или вообще прекратила своё существование, и в этом случае нельзя сделать вывод о том, что экономических районов не существует или вообще не сложились в на-

шей стране; из этого следовало бы лишь то, что прежние выводы были неверными, что бывает во всех отраслях науки.

В нашей стране мало специальной литературы, занимающейся проблемой экономических регионов, а потому в ней отражена лишь часть достигнутых результатов исследований. Как и во всех других отраслях наук, здесь тоже наблюдается соответствующее развитие, которое, как обычно, сопровождается тем, что новые результаты часто ведут дальше прежних установок, корректируют или отменяют их. Это — общеизвестный путь развития. Возникающие при этом противоречия следует считать естественными и они в коем случае не должны быть использованы как доказательства того, что не существует самого предмета исследования.

В литературе, посвящённой экономическим районам, имеют место и другие противоречия, как, например, специализация и комплексикация, будучи двумя сторонами одного процесса, являются закономерно противоречивыми процессами. Несмотря на это они являются реально существующими процессами. В силу благоприятных условий на той или иной территории развиваются отрасли, имеющие значение в масштабах всей страны, помимо которых на этих же территориях складываются и другие отрасли, которые удовлетворяют как местные интересы, так и интересы других территорий. Это разграничение не может быть слишком резким, так как производственные отрасли в большей или меньшей степени территориально связаны между собой. Требование комплексикации не является отвлечённой догмой, в упрощённом смысле его следует понимать как вопрос о том, какой путь целесообразней: в случае неспециализированных отраслей на месте производить продукцию или транспортировать к месту специализации, заботиться об обеспечении производственных условий основных отраслей; о развитии базовой промышленности, связывающих отраслей, об общем использовании источников и т. д.

Ряд противоречий возникает в связи с тем, что отдельные категории по-разному объясняются учёными. Часто бывает, что в полемику вмешиваются такие лица, которые считают себя «региональными специалистами», но на деле никогда основательно не занимались этой проблемой, не разобрались в сущностях понятий, то есть являются явно несведующими. Они легко находят противоречия даже там, где их нет. Так, например, Имре Шимон, отрицая наличие экономических районов и пытаясь показать противоречия в определении этого понятия («Территориальные исследования», № 5, стр. 55), цитирует только первую часть определения, утверждая при этом, что выражение «экономический район» может быть заменено выражениями «типы поселений», «поселения», «экономические отрасли». Отсюда он делает вывод о том, что определение экономического района ничего не говорит. К счастью, с подобной «критикой» редко приходится встречаться, да на неё и не следует обращать серьёзного внимания. Далее, вот уже почти в течение столетия исследователям экономических районов приходится отстаивать попытки подменить понятие «комплексикация» понятием «аутархия». Тем не менее такая подмена наблюдается и до настоящего времени. Описанная Имре Шимоном теория «подводной лодки» является явно надуманной.

Мы считаем, что на основании «вскрытых противоречий» исследований экономических районов вовсе не следует, что экономические районы в нашей стране не сформировались вообще, они в лучшем случае говорят лишь о том,

что исследования в этой области не всегда велись с нужной интенсификацией и соответствующей основательностью, а теоретические вопросы не всегда были достаточно точно и понятно трактованы.

Некоторые другие участники полемики (например, Дёрдь Вейнер, Пал Белуски) анализируют общественное распределение труда и на основе этого приходят к выводу о том, что экономические районы сформировались только в нескольких странах (например, в Советском Союзе). Общественное разделение труда параллельно с возникновением капиталистического общества привело к повышению производства товаров, к усилению территориальной специализации, то есть к формированию отраслевых районов. С этим ходом рассуждений Дёрдя Вейнера мы согласны, расхождения начинаются с вопроса о том, привели ли отраслевые районы к формированию экономических районов или отраслевые районы и дальше развивались как таковые независимо друг от друга. Мы считаем, что систему связей отраслевых районов, сформировавшихся в силу территориальной специализации, следует признать более или менее сложившейся даже в и том случае, если территориально они лишь частично совпадали друг с другом, и не только в крупных странах (Англия, Франция, Италия), но и в мелких странах, в том числе и в нашей стране, это вело к формированию экономических районов. Следует подчеркнуть, что отраслевые районы и другие экономические территориальные структуры территориально не совпадают друг с другом, поэтому нельзя говорить о строгой границе экономических районов, они представляют собой пояса, отражающие ослабление системы связей упомянутых выше факторов.

Территориальная специализация в нашей стране в последнее десятилетие во многих отношениях ослабела, главным образом, за счёт создания промышленных предприятий в провинции. В том же направлении влияет и международная интеграция. Этот процесс не является новым, ведь известно, что в Англии в силу заторможенного развития текстильной промышленности и добычи угля провели реорганизацию и изменение целого промышленного бассейна. (Эту огромную реорганизационную работу удалось провести без особо крупных потрясений именно с помощью опирающихся на экономические районы региональных планов.) Отсюда отнюдь не следует, что экономические районы исчезли.

Отраден тот факт, что в последние годы исследования обращены в сторону внутренних и внешних систем связей областей. К сожалению, в настоящее время мы ещё не располагаем подробными данными исследований такого характера относительно всей страны. Большой интерес представляют результаты исследований южной части и Задунайского края, свидетельствующие о крайне слабой связи областей, относящихся к экономическому району планирования, более того, нельзя назвать сильной даже внутренние связи отдельных областей. Есть, однако, в нашей стране территории, где система территориальных связей значительно более развита.

Из результатов исследований не следует прямо то, что в нашей стране нет экономических районов, более правильным является вывод о том, что вышеуказанные черты являются спецификой экономических районов нашей страны. Не ставя под сомнение приведенные результаты исследований, добавим, что система внутренних связей отдельных территорий Южно-Задунайского края

сильнее приведенных, поскольку следует принять во внимание и интеграционные процессы нижних уровней.

К рассматриваемой проблеме относится и вопрос о практической функции, полезности экономических районов. Полученные до настоящего времени результаты исследовательской работы почти единогласно свидетельствуют о том, что в течение полуторадесятилетнего существования районы планирования лишь в очень незначительной степени оправдали возложенные на них надежды. В региональных планах не сложилось нужного сотрудничества между относящимися к одному району областями, сравнительно мало таких институтов, полномочия которых распространяются на весь регион, и в общем складывается впечатление, что и без них также возможно управление экономической жизнью. Эти представления справедливы, однако не просто решить, в чём причина того, что экономические районы практически не функционируют: или в том, что Плановый Отдел и другие ведомства не дают им соответствующей компетенции (например, у нас незаслуженно недооценивают территориальное развитие, региональное планирование), или в том, что формирование их в нашей стране было совершенно излишним и в действительности в нашей стране не существуют мезорайоны, а значит, все попытки, направленные на их создание, заранее обречены на провал. Мы считаем, что до тех пор пока мы даже не пытались выяснить, вскрыть все возможности и преимущества мезорайонов, этот последний вывод следует признать преждевременным. Совместная работа областных советов может охватывать многочисленные территории, как, например, лучшее использование местных источников и возможностей, развитие производственной инфраструктуры, совместное решение проблем, выходящих за рамки области (защита природы и окружающей среды, водное хозяйство, развитие транспортной сети и т. д.).

В начальный период отечественных исследований по районированию было создано больше, а в дальнейшем всё меньше и меньше планов районирования. Эти планы, естественно, отличаются друг от друга, но и имеют много общих точек. В качестве отрицательного факта следует указать, что эти исследования не были систематизированными, в один и тот же период отдельные институты, учреждения вели работу по исследованию экономических районов изолированно и полностью независимо друг от друга. Отсюда понятно, что публикуемые представления не всегда принимались уже самими географами далеко не всегда удавалось добиться их принятия компетентными форумами.

Наша кафедра экономической географии в начале 70-ых годов накопила довольно богатый материал, главным образом, относительно исследований микрорайонов. К сожалению, лишь незначительная часть этих исследований была опубликована. Поэтому у внешних наблюдателей справедливо возникает вопрос; чем объясняются недостатки исследовательской работы в этой области или, быть может, наша страна представляет исключение по сравнению с другими окружающими странами и у нас вообще не сложились экономические районы.

Мы считаем, что справедливой следует признать критику, касающуюся организации исследовательской работы, так как нужно согласиться с тем, что, к сожалению, действительно не удалось осуществить исследование экономического районирования в широких размерах, с включением и согласованием работы многих институтов, а потому, естественно, остались и не исследованные

ещё территории либо такие, где исследования велись 10 или — более лет тому назад и где положение с тех пор существенно изменилось. Иными словами, результативной работы в этой области можно добиться только тогда, если она ведётся согласованно большим аппаратом научных исследователей и опирается на соответствующую материальную базу.

Кафедра экономической географии Сегедского университета в 70-ых годах вела исследовательскую работу главным образом в области микрорайонов, исходя из того соображения, что знание территориальных различий экономических и общественных процессов на более низких уровнях окажет действительную помощь в установлении границ районов и облегчит тем самым и деление на более высоких уровнях. Применяемые в исследовании микрорайонов методы и принципы, естественно, не могли быть прежними классическими методами, но это не означало и полное отрицание старых методов. Просто низшие уровни требовали иных по сравнению с ранее применяемыми методами. Решённую задачу нельзя считать исследованием районов притяжения, равно как и микрорайоны не тождественны районам притяжения. Причина недоразумения заключается в том, что при определении границ низших уровней очень опирались на районы притяжения, поскольку только этот фактор сигнализирует о том, какое поселение куда принадлежит. Все остальные особенности микрорайонов, как, например, специализация и т. д., проявляется во взаимозависимости и в территориальном отношении трудно локализируются, причём особо трудно выяснить на их основании вопрос о территориальной принадлежности периферических областей.

Подводя итог всего вышесказанного, можно сказать, что ведущаяся по вопросу экономических районов полемика не тормозит, а скорее помогает районному исследованию, выявляя его наиболее чувствительные точки и направления дальнейших исследований и задачи. Об основных чертах экономических районов можно и нужно спорить, в этой области во многих отношениях возможны изменения, однако это не даёт достаточного основания для вывода о том, что сам факт существования экономических районов является спорным.

Мы принимаем экономические районы как существующую реальность и потому считаем нужным проанализировать их связь с административным управлением. В специальной литературе по вопросу экономических районов более-менее принятым считается мнение о том, что согласованность между этими двумя структурами должна быть создана путём согласования административных единиц с экономическими районами. Считаем, что в условиях нашей страны этот основной принцип можно применять лишь очень гибко, допуская значительные компромиссы.

Выше мы уже, указывали, что элементы экономической территориальной структуры в территориальном отношении не покрывают друг друга, а потому границы экономических районов представляют собой широкие пояса. Уже отсюда следует невозможность полного совпадения с административными единицами. В дальнейшем следует учитывать тот факт, что в нашей стране системе административного управления присущие многие «застывшие» элементы (например, сложившиеся центры, созданная уже транспортная сеть и т. д.), которые не обязательно подлежат изменению в силу изменений, произошедших в системе экономических связей. Отсюда следует, что стремление к согласованности есть гибкий принцип, который следует осуществлять там там и постоль-

ку, где и поскольку это реально возможно и нужно и вовсе не следует злоупотреблять этим принципом, насильственно применяя иррациональные решения.

Связь между областями и мезорайонами в разных частях страны различная, но везде очень слабая и проявляется лишь в следующих областях:

- такие функции региональных центров, как, например, здравоохранение, просвещение, крупноторговый оборот многих товаров,
- планирование и решение некоторых региональных задач, как, например, план развития Балатона, или осуществление работ по защите от излишних вод,
- между относящимися к одному региону областями наблюдается некоторое сближение; при разработке концепции развития сети поселений принимаются во внимание поселения, находящиеся на границе областей и испытывающие притяжение со стороны соседних единиц, которые в силу своего периферийного расположения отодвинуты на задний план и развитие которых требует согласованной деятельности пограничных областей,
- в системе управления предприятиями роль региональных центров (вслед за Будапештом, но значительно отставая от него) несколько выделяется, управляемость предприятиями относящихся к одному центру планирования областей со стороны регионального центра на несколько процентов выше, чем в случае более удалённых. Этот процент, однако, как правило, не больше 10, так везде доминирует влияние Будапешта. Чем более однородным является экономический район, тем больше процент предприятий, управляемых региональным центром (например, Северная Венгрия).
- в некоторых местах относящиеся к одному району планирования области создали координационную комиссию по решению общих дел,
- с точки зрения транспортного притяжения в мезорайонах есть значительные территории, находящиеся далеко от центра района, которые являются слабо притягиваемыми, периферическими (в случае Северной Венгрии — восточная часть области Ноград, в Средне-Задунайском крае — значительная часть области Шомодь, в Северно-затиссайской части — северные территории области Сольнок и т. д.).
- обладающие территориальной компетенцией институты, учреждения с годами расширяют свои границы, возрастает и их число. В настоящее время поддержание связи между и с ними, их координация представляет значительные затруднения для органов советов,
- кооперация промышленных отраслей в пределах мезорайонов в основном не усиливается, более тесные связи в пределах одного района наблюдаются лишь в случае нескольких промышленных отраслей, как, например, в Киш-Алфёльде, в северной части Венгрии и в Средне-Задунайском крае,
- не все экономические территориальные структуры являются территориально ограниченными и локализуемыми на мезорайоны. Существует много таких территориальных структур, как, например, формирующиеся по основным транспортным линиям урбанизационные оси, которые представляют собой взаимосвязанное единство и территориальное деление которых не логично. Такие элементы, естественно, ослаб-

ляют связи мезорайонов. Из отраслевых районов к делению на мезорайоны более всего приближаются промышленные районы, что касается сельскохозяйственных районов, здесь часто наблюдаются перекрытие одного района другим,

- территориальное развитие находит своё отражение в региональных планах, однако осуществляется через отрасли. Отсюда следует, что нет ни одного форума (включая и областные ведомства), который способен был гарантировать осуществление региональных планов. Отраслевой принцип и требование региональности часто противоречат друг другу и в большинстве случаев побеждают отраслевые соображения. Понятно, что та или иная промышленная или другая отрасль и не может считаться со всеми общими представлениями, направленными на территориальное развитие, для неё не эти соображения являются решающими, а осуществление своих специфических целей.

Практическое отнесение территориального развития на задний план в значительной степени ослабляло систему внутренних связей мезорайонов, во многих районах привело к помехам в развитии промышленных отраслей. К сожалению, между областями не сложилось соответствующее сотрудничество даже по такому важному вопросу, где сотрудничество означало бы большие преимущества для областей. Ранее мы уже упоминали, что существуют многочисленные источники, которые необходимо принимать во внимание при планировании на уровне районов и распределить их по областям. Сюда относятся вода, энергия, хранение отдельных сельскохозяйственных продуктов, рабочая сила и т. д. Всё это свидетельствует о том, что при разработке, и естественно, и при осуществлении областных региональных планов необходимо сотрудничество между областями (например, на Южно-Венгерской низменности за счёт программизованного транспортирования зерна можно было бы сократить расходы транспортировки на 15—20%). Итак, в настоящее время объединении областей в форме районов планирования не обуславливается ни одной неопровержимой причиной. Следует подчеркнуть, что сейчас, ибо лет через 15—20 возможна такая переорганизация территориальной структуры, которая обусловит это.

Специфическая особенность экономических районов нашей страны заключается в том, что их внутренние связи, то есть связи областей очень слабые. Это, однако, вовсе не означает, что эти районы вообще не существуют, ведь Северная Венгрия, Киш-Алфёльд, Южно-Задунайский край или Южно-Венгерская низменность представляют собой такие единицы экономической географии, которые нельзя изъять ни из программы обучения, ни из общественного мнения, заменив их понятием районов притяжения. Мы считаем, что такой необходимости и нет, экономические районы действительно существуют (как бы ни отрицали их некоторые противники) и следовало бы лучше выявить тающиеся в них возможности.

Совсем иной вопрос, должно ли административное управление быть связанным рамками мезорайонов. Факт наличия внутренних связей сам по себе является недостаточным для решения этой проблемы.

Необходимо принимать во внимание и другие факторы, факторы. Мы полагаем, что даже в случае, если бы связь между областями в пределах регионов была сильнее, и тогда не целесообразно было бы подгонять территорию административных единиц к величине мезорайонов.

Территориальная согласованность мезорайонов и административного деления не обязательно означает тождественность размера. В рамках одного мезорайона может функционировать несколько областей, важно лишь то, чтобы на границах не было существенных перекрытий. Это важно потому, что в противном случае районы действительно мало значили бы для практической жизни, да и управление областями не охватывало бы оптимальную территорию.

Связь подрайонов и административного управления

Понятие «экономические подрайоны» можно определить следующим образом: объективно существующие территориальные единицы, обладающие всеми важными чертами экономического района, как, например, они являются необходимыми элементами распределения труда в стране; специализируются; их ядром являются территориальные производственные комплексы как основная формирующая районы сила; имеют свои специфические условия экономического и общественного развития, откуда следует, что направление и темп их развития, проблемы развития отличаются от соседних районов; имеют свои экономические центры, способные притягивать значительную часть территории.

Внутренняя гомогенность подрайона значительно сильнее по сравнению с мезорайонами, по своей производственной специализации, по уровню экономического развития, по специфике развития они существенно отличаются от соседних районов. Вот почему при региональном планировании на них следует обращать большое внимание. Существует целый ряд проблем, которые могут быть решены советами или с их помощью.

Областные советы довольно тесно связаны с экономической жизнью, но для некоторых отделов состав и объём экономической структуры территории остаётся индифферентными, они могут решить задачи и тогда, когда имеются перекрытия подрайонов. Отделы совета, занимающиеся вопросами обучения, здравоохранения, транспорта, торговли, строительства и развития города, сельского хозяйства не подключаются непосредственно к каждому подрайону. Их деятельность может быть удовлетворительной и тогда, когда она выходит за пределы подрайонов. Справедливо возникает вопрос: каковы же тогда преимущества согласованности территориальных единиц административного управления и распределения труда?

Перечисленные отделы не являются независимыми, в их деятельности должна быть согласованность, их связь и взаимозависимость является довольно тесной. Например, развитие населённых пунктов охватывает обучение, здравоохранение, торговлю, транспорт и т. д. Итак, какого бы отдела деятельность мы ни рассматривали, в ней всегда есть связи с различными отраслями. Именно поэтому необходима разработка единой концепции территориального развития, которая содержала бы все вытекающие из различных взаимовлияний задачи.

Сюда относится обеспечение условий, необходимых для развития экономической жизни, как рабочая сила, водоснабжение, инфраструктура и т. д., которые также являются составными элементами региональных планов и в которых существенная роль принадлежит советам. Все эти факторы вместе взятые означают существование и функционирование экономических районов,

независимо от того, как мы их называем, независимо от того, совпадают ли их границы с границами объективно существующих районов или нет.

В нашей стране за истекшие три десятилетия произошло существенное изменение в территориальном распределении промышленности, значительно возросла промышленная капацитация ранее менее развитых в промышленном отношении районов, главным образом, за счёт трудоёмких отраслей. Индустриализация Алфёльда проходила с использованием существующих уже структур, существенно не изменяя их. Большинство промышленных предприятий возникло в крупных населённых пунктах, в месте скопления рабочей силы, а потому это не изменило конфигурацию транспортной сети, сеть населённых пунктов, но привело к созданию совершенно новой системы связей, усилив или изменив старые. Индустриализация повысила силу притяжения крупных центров и одновременно создала ряд менее крупных местных уездов притяжения. (Например, Кишкёрёш, Киштелек, Бачалмаш, Сегхалом, Кишварда, Матесалка, Нирбатор, Фэхирдярмат). Она способствовала также развитию и усилению интеграционных процессов сельских поселений.

Описанные процессы усиливали гомогенность подрайонов, и в то же время усиливали кооперационные связи между районами. Подобное влияние оказали и социалистическая переорганизация сельского хозяйства и его значительное развитие (через производственные объединения стала более тесной связь между многими провинциальными поселениями, повысился транспорт сырья для пищевой промышленности, миграция рабочей силы между сельскими поселениями и т. д.). Следует подчеркнуть, что индустриализация приспосабливалась к существующим уже структурам, а потому области оказывали значительное влияние на этот процесс, а также на развитие сельского хозяйства, на специализацию, в силу чего большинство областей имеют свою концепцию развития, основанную на разлии их условий и возможностей, данных. Это означает, что тем самым усиливается гомогенность территориальных единиц и на указанных территориях области функционируют и как подрайоны. На развитых в промышленном отношении территориях процесс индустриализации отличался от описанного на Алфёльде, здесь в ходе промышленного развития существующие уже структуры претерпели более существенное изменение, возникали новые города, создавались новые автодороги с быстрым транспортом. Роль областей по вопросу о месте возникновения промышленности была меньше, её направление и развитие осуществляли отраслевые вертикумы. Территориальные связи во многих случаях выходили далеко за пределы области и не органичиваются уровнем подрайонов. Поэтому при изменении границ областей приходится встречаться со многими противоречивыми факторами.

Естественно, нельзя утверждать и то, что районы территориально совпадают с подрайонами, хотя административное управление и здесь проявляет свою экономическую функцию.

В Задунайском крае и в Северной части Венгрии границы областей не врезаются так глубоко, как в Алфёльде, но также являются застывшими.

Они меньше зависят от территориальных связей экономической жизни, но значительно труднее разработать предложения по их изменению или корректированию, каждому доводу может соответствовать противоположный аргумент.

Справедливо возникает вопрос: если в одной части страны наблюдается территориальное совпадение подрайонов и областей, допустимы ли в другой части значительные территориальные расхождения между ними?

На этот вопрос трудно дать прямой ответ. Бесспорно, было бы очень хорошо, если бы здесь наблюдалось единство. Но какой ценой этого можно достигнуть?

Что даёт большие преимущества или связано с большими недостатками? В состоянии ли переорганизация обеспечить такой плюс, который возместил бы связанные с этой переорганизацией расходы?

Как показывают результаты наших исследований, подрайоны Северной Венгрии и Задунайского края не во всём соответствуют требованиям управления, такие подрайоны, как например, Хевеш-Ноград, Шомодь—Толна как административные единицы вызывают значительные затруднения со стороны управления. Следовательно, если мы стремимся сблизить две системы, следует подвергнуть анализу и подрайоны.

Мы считаем, что перспективно проблема может быть решена следующим образом: в ближайшем будущем следует осуществить лишь наиболее актуальные изменения, а более крупные преобразования, связанные с существенными материальными последствиями, позднее. Естественно, необходимо разработать единый проект, охватывающий оба эти изменения (позже мы внесём своё предложение) и по мере того, как это позволят условия, постепенно, шаг за шагом, приступить к реализации.

Отсюда следует, что план ближайших преобразований не может противоречить перспективному.

При установлении границ областей подробно остановимся на этих вопросах.